Universités et mondialisation

PIERRE BUHLER

De toutes les institutions qui existaient dans le monde occidental en 1520, il n'en reste aujourd'hui que quatre-vingt-cinq : l'Église catholique, les Parlements de l'île de Man, d'Islande et de Grande-Bretagne, plusieurs cantons suisses et quelque soixante-dix universités. Cette observation (1) illustre l'enracinement historique de l'institution universitaire. Berceau de l'autonomie de la pensée, creuset d'idées, agent de sécularisation, elle est, depuis la fondation des premières universités, à Bologne et à Paris, au XII^e^ siècle, aux sources de la civilisation occidentale. Relais de la diffusion du savoir dans l'Europe du Moyen Âge, grâce à la *lingua franca* de l'époque, le latin, grâce aussi à la circulation des professeurs et étudiants, l'université était un des acteurs majeurs de la première construction politique de l'Europe. Ce n'est que plus tard, à partir du XIX^e^ siècle et sur un modèle d'organisation bien différent, que l'institution universitaire s'est retrouvée associée à la formation des États-nations du Vieux Continent, accompagnant leurs entreprises coloniales dans le Nouveau Monde ou dans l'Ancien, en Asie et en Afrique, souvent derrière la croix des Jésuites ou des missionnaires américains. Des pays que l'Europe n'a jamais colonisés, comme le Japon ou l'Éthiopie, et même la Chine, pourtant forte d'une tradition académique propre, ont emprunté sans beaucoup d'altérations le modèle occidental. À l'inverse, il est arrivé à l'université de se trouver en décalage par rapport aux grandes ruptures du monde occidental, comme la Renaissance, les Lumières ou la Révolution industrielle, et marginalisée, alors, dans la fonction de production du savoir et de l'innovation.

(1) Clark Kerr, *The Uses of the University*, Cambridge, Harvard University Press, 2001, p. 115.

Les universités ont su corriger ces décentrages et s'adapter aux exigences de leur temps, en partie grâce à l'apparition d'un grand nombre de nouvelles institutions après 1945. Mais ce qui frappe est la force de leur enracinement, moins, du reste, dans leur propre identité académique que dans l'héritage intellectuel, dans la culture politique, scientifique, sociale où elles ont prospéré – ce que certains sociologues appellent la « culture locale épaisse ». Creuset d'identité – nationale le plus souvent, religieuse quelquefois –, conservatoire d'un patrimoine intellectuel, réceptacle légitime du savoir, l'institution universitaire se trouve dans la position exposée de cheville entre deux dynamiques antagonistes, celle de la continuité et celle de l'innovation. Elle est ainsi à la fois le siège et l'objet d'un débat quasi permanent sur la définition même de l'université, sur ses différentes missions et la hiérarchie entre celles-ci. Un débat qui déborde sur les relations avec les parties prenantes que sont l'État, la société civile, les enseignants, les étudiants, mais aussi les relations avec la politique et l'éthique, avec la recherche et l'innovation, avec l'économique et le social. Et qui emprunte des formes et des termes différents selon les pays et les époques.

Un champ de forces intenses

Comme la science, la technique, la culture ou l'économie, l'enseignement supérieur se trouve pris dans un champ de forces d'une grande intensité. Celui-ci a d'abord revêtu la forme du passage d'un enseignement d'élite à un enseignement de masse : dans les pays développés, la proportion d'une classe d'âge accédant à l'université est passée, entre 1965 et 1995, de 10 à près de 45 %. En France, 2,1 mil-

lions d'étudiants étaient inscrits dans l'enseignement supérieur en 2001, contre 310 000 en 1960. Cette explosion démographique a ébranlé les institutions concernées, leur rapport à la société et à la politique, leurs équilibres internes, leurs modes de fonctionnement.

Autre dimension du champ de forces, l'atteinte à la primauté de l'université dans la diffusion du savoir n'est certes pas nouvelle : on a vu dans le passé de semblables atteintes, à l'initiative de l'État, comme la création des futures « grandes écoles » en France à la fin du XVIII[e] siècle. Aujourd'hui, c'est du « grand large » que provient la remise en cause des privilèges des universités. Sans même mentionner la tendance à la mondialisation du marché du travail, débouché naturel de l'enseignement supérieur, la baisse des coûts de transport et la révolution des technologies de l'information sont synonymes de diversification : le développement d'une offre alternative est spectaculaire, qu'elle émane d'universités étrangères, qui s'y entendent pour attirer les étudiants, ou d'offreurs d'enseignement supérieur qui ne répondent pas à la définition classique de l'université. On trouve là des filiales de grandes entreprises comme Microsoft et Motorola initialement conçues pour la formation de leur personnel et qui ont ensuite élargi à une clientèle externe leur offre de formation, sanctionnée par un « diplôme » qui, sur le marché du travail, peut se révéler un sésame plus sûr que bien des diplômes classiques. Aux États-Unis, leur nombre a quadruplé entre 1988 et 1998 et Microsoft illustre bien cette activité nouvelle, qui anime un réseau en « franchise » de quelque 1700 « centres certifiés » à travers le monde. Mais on trouve également des entreprises commerciales dont la raison sociale est de produire et vendre des services d'enseignement supérieur : cotés au NASDAQ, *Apollo Group* et *Sylvan* (2) ont prospéré sur un créneau délaissé par les universités traditionnelles, celui de la formation continue, mais, forts de leur savoir-faire, abordent désormais le « marché » des étudiants à la sortie du cycle secondaire. Leur nombre est de l'ordre du millier et le secteur connaît un taux de croissance annuel de 10 %.

Même si ces nouveaux arrivants restent relativement marginaux dans le paysage de l'enseignement supérieur mondial, ils participent à la pression dans le sens d'une plus grande concurrence, comme du reste les établissements publics ou privés à but non lucratif, qui, tant qu'ils opèrent dans leurs frontières nationales, bénéficient de l'aura du service public, mais sont perçus, lorsqu'ils se projettent à l'extérieur, comme des concurrents à peine différents des entreprises commerciales.

L'environnement dans lequel évoluent les universités est non seulement de plus en plus concurrentiel, mais aussi de plus en plus anglicisé. Langue de deux puissances tour à tour dominantes au XIX[e] puis au XX[e] siècle, langue maternelle de plus de 400 millions d'individus, seconde langue de 250 millions de locuteurs, langue étrangère la plus étudiée dans le monde, l'anglais est la *lingua franca* du commerce, mais aussi de la recherche, de la technologie, d'Internet, des revues scientifiques de diffusion internationale, des grandes bases de données, des conférences, colloques et séminaires internationaux. Cette prééminence génère un effet de masse critique et confère aux universités – et aux universitaires – anglophones un avantage compétitif, tout en imposant des contraintes aux autres établissements, dans lesquels l'usage de l'anglais s'insinue par toutes sortes de processus imperceptibles, mais terriblement efficaces. Les autres langues ne sont certes pas détrônées comme langues de l'enseignement supérieur, mais l'hégémonie de l'anglais érode sans cesse leur portée de langue de communication internationale.

L'adaptation

Soumis à ce champ de forces, les établissements d'enseignement supérieur s'y ajustent constamment, avec d'autant plus d'énergie qu'ils sont exposés à la compétition interne – ce qui est largement le cas aux États-Unis – ou externe, ou qu'ils sont encouragés dans ce sens par leur État de rattachement. Ils le font en s'internationalisant, en se renforçant sur les créneaux stratégiques de la recherche, en devenant plus efficaces.

(2) Avec un chiffre d'affaires de 1,34 milliard de $ en 2003, en croissance de l'ordre de 30 % par an, *Apollo* est le premier opérateur à but lucratif, développé à partir de l'Université de Phenix, avec quelque 200 000 étudiants (cf. *www.apollogrp.com*). Quant à *Sylvan*, dont le chiffre d'affaires était en 2002 de 604 millions de $, en progression de 25 % par rapport à 2001, l'entreprise emploie 16 200 personnes dont 6 800 à plein temps, pour 60 000 étudiants sur les campus et 13 000 par Internet (*cf. www.sylvan.net)* – dont, en France, quelque 1 100 étudiants à l'École supérieure du commerce extérieur.

L'internationalisation revêt plusieurs formes ([3]) :

1) L'accueil d'étudiants étrangers est certainement la forme la plus ancienne, mais elle reste en constante progression. On comptait en 2002, dans le monde, près de 2 millions d'étudiants hors de leur pays d'origine, dont 583 000 aux États-Unis. Ce qui s'appelle l'« éducation transnationale » dans le lexique de l'UNESCO devient, dans le jargon de l'OMC, de la « consommation à l'étranger », partie intégrante du commerce international. Cette différence de terminologie reflète une double vocation : d'un côté la valeur pédagogique pour l'étudiant du passage par un système différent, de l'autre la rémunération d'une prestation de service d'enseignement supérieur, essentielle pour des universités qui ont fondé leur développement sur ce type de ressources. S'y ajoute quelquefois une troisième finalité, d'ordre étatique, celle d'exercer, par la séduction, par la familiarité avec une culture et un pays, un effet de *soft power* ([4]), une influence sur les futures élites du reste du monde. Cette préoccupation est certainement celle des États-Unis, mais elle n'est pas étrangère au revirement, en 1998, de la politique française d'accueil d'étudiants étrangers. Si le nombre de ceux-ci a atteint le niveau respectable de 180 000 pendant l'année 2002-2003, ce sont les pays anglophones qui, forts de l'avantage linguistique et d'une expérience plus ancienne, attirent les grandes masses des étudiants étrangers : un million, soit la moitié du total des étudiants hors de leurs frontières.

2) L'offre, par une université, de programmes à l'étranger *(offshore)* : les pratiques vont là des plus commerciales *(franchising)* aux plus sérieuses (programmes conjoints débouchant sur un double diplôme – *twinning*) en passant par l'ouverture de campus à l'étranger *(branch campus)* observée notamment sur le segment prisé des écoles de commerce (campus à Barcelone de l'Université de Chicago, de l'INSEAD à Singapour).

La variété de ces formules rend malaisée toute évaluation statistique consolidée, mais des ordres de grandeur peuvent être dégagés à partir d'estimations ponctuelles : en 1996-97, trois quarts des universités britanniques assuraient ainsi, par ces formes de présence à l'extérieur, des services d'enseignement supérieur au bénéfice de 140 000 étudiants et en 1999, 35 universités australiennes proposaient quelque 750 programmes à 32 000 étudiants.

Il y a lieu de mentionner également la prestation de conseil, comme celui prodigué par une université renommée, *Rice University*, à la ville-État de Brême pour la création, en 1999, de la première université « privée », calquée sur le modèle américain, en Allemagne ([5]).

3) Les cours en ligne. L'enseignement à distance est une pratique ancienne de l'université, mais les horizons plus larges ouverts par Internet ont été promptement exploités par de nombreuses institutions, qui ont élaboré des méthodes novatrices et sophistiquées. Cette formule a connu sa plus forte croissance dans les pays en développement, où se trouve, pour d'évidentes raisons de coût, le créneau le plus porteur, et où sont localisés sept des dix premiers établissements d'enseignement supérieur à distance. Créée avec l'aide de la Banque mondiale, l'*African Virtual University* offre des cours en ligne sur l'ensemble du continent africain ([6]). Nombre d'établissements de prestige du Nord, comme le MIT, ont également investi cette forme de pédagogie, en complément de leurs enseignements classiques, et des formules originales ont vu le jour comme celle de cette université virtuelle fondée par les États de l'Ouest américain, la *Western Governors University* ([7]). On mentionnera pour mémoire les groupes commerciaux comme *Sylvan* ou *Apollo*, très actifs en ce domaine. Au total, le marché de l'enseignement supérieur en ligne serait passé de 97 millions à 3,9 milliards de dollars entre 1996 et 2002 ([8]).

4) L'internationalisation contraint les universités des pays non anglophones à se positionner par rapport à l'usage de l'anglais, et surtout au choix d'enseigner dans cette langue plutôt que dans la langue nationale. Ce qui n'est guère un dilemme dans les anciennes

(3) Voir notamment Philip Altbach, « Globalization and the University », *Tertiary Education and Management*, n° 1, 2004.

(4) Notion exposée par le politologue américain Joseph Nye, et qui exprime le pouvoir d'influence extérieure dont dispose un État grâce à la persuasion, la séduction, l'attrait des valeurs qu'il incarne, par opposition au *hard power*, associé à l'idée de coercition et de pression directe.

(5) Le terme « privé », dont se réclame l'Université, qualifie davantage l'indépendance de gestion vis-à-vis de toute autorité politique que la source du financement, puisque la dotation initiale émanait, à hauteur de 118 millions d'euros, de la cité-État de Brême. Les droits de scolarité sont de 15 000 euros par an. Cf. *www.iu-bremen.de*.

(6) Cf. *www.uva.org*.

(7) Cf. *www.wgu.edu*.

(8) Christian Laval, *L'école n'est pas une entreprise; le néo-libéralisme à l'assaut de l'enseignement public*, La Découverte, 2003, p. 149.

colonies britanniques le devient de plus en plus dans des régions sans lien fort avec la culture anglo-saxonne, telles que l'ancienne sphère d'influence soviétique (Azerbaïdjan, Bulgarie) ou le Japon, mais aussi les pays de l'Union européenne. Cette évolution touche un point sensible, en apparaissant comme le prélude à une abdication d'un pan important de l'identité nationale – affectée du reste par d'autres développements liés à la mondialisation. C'est ainsi qu'à l'issue d'un débat politique sur les places respectives de l'anglais et du néerlandais dans l'enseignement supérieur, les Pays-Bas ont jugé indispensable, pour préserver la survie à long terme de leur langue, de maintenir le néerlandais. Il reste qu'un nombre croissant d'universités – y compris en France – proposent des enseignements en anglais.

Le positionnement vis-à-vis de la recherche est un autre trait des stratégies d'adaptation des universités. Dans la tradition forgée par les universités allemandes au XIX[e] siècle et stimulé par le développement de structures concurrentes (fondations, *think tanks* et grands centres de recherche), un modèle d'« université de recherche » s'est affirmé. Une centaine d'universités ont emprunté ce chemin à partir des années 60, en mettant sur pied les équipes, les laboratoires, les équipements qui, à force de persévérance et de choix éclairés, ont fini par porter leurs fruits, sous forme de publications, de distinctions (prix Nobel), de découvertes et, par corollaire, de notoriété, de prestige et de nouveaux contrats de recherche. Mais aussi en termes de synergie entre recherche et enseignement. C'est là un profil illustré par les universités de l'*Ivy League,* le MIT, Stanford ou l'Université de Chicago. Nombre d'établissements, privés et publics, ont suivi cette voie et même une institution aussi ancrée dans le passé que l'Université d'Oxford est parvenue à se transformer au point d'accéder à l'excellence en dehors de sa tradition des humanités, dans les sciences sociales et les sciences exactes. L' investissement dans la recherche implique naturellement une relation avec l'État, grand commanditaire de tels programmes, et avec l'industrie, pour la recherche appliquée. Aux États-Unis, les contrats sont distribués aux institutions en fonction de leur seul potentiel, indépendamment de leur statut public ou privé. C'est ainsi que l'Université Johns Hopkins, privée, est, de loin, la première université bénéficiaire de fonds publics de recherche, à hauteur de 992 millions de dollars en 2001.

La quête de l'efficacité, autre chemin emprunté par les universités pour s'adapter à un environnement plus concurrentiel, fait fond sur leur liberté d'action, et joue de toutes les ressources de la « gouvernance », terme qui, comme pour les entreprises, s'est imposé dans la littérature. C'est au nom de la liberté académique que l'essentiel du pouvoir a été longtemps laissé dans les mains de la communauté universitaire, ou, pour être plus précis, d'une « oligarchie » dépositaire du savoir et donc la mieux à même de définir le curriculum et les modalités de son administration. Mais cette « oligarchie » a dû ensuite partager ce pouvoir avec d'autres parties prenantes *(stakeholders)* : l'État, mais aussi les autres enseignants et les étudiants, représentés par leurs syndicats, dans le modèle continental, la « communauté » *(community)* dans le modèle américain, un terme vague qui regroupe pêle-mêle les anciens élèves et le « marché » à la fois les entreprises et les étudiants. On trouve là les trois sommets du « triangle de Clark », dont les interactions expliquent, dans la théorie formulée par le sociologue américain Burton Clark, l'évolution des systèmes d'enseignement supérieur (9). Siège d'intérêts contradictoires, ce triangle est animé d'une tendance lourde à la décentralisation des responsabilités de l'État vers les deux autres sommets, et en particulier celui du « marché ». Ce mouvement s'inscrit dans l'évolution plus générale vers la réforme des politiques publiques et se traduit par une diffusion dans la « gouvernance universitaire » des méthodes de l'entreprise, auxquelles sont empruntés nombre de concepts : évaluation, résultats, audit, plan stratégique, centre de coûts, relations publiques, indicateurs de performance, contrats, prestations de service, sans parler du thème de la concurrence. C'est ainsi qu'a fait son apparition la notion de « capitalisme universitaire », appellation trompeuse, toutefois, car elle qualifie des structures sans but lucratif, sans parts sociales et sans actionnaires. Ce qui en revanche rapproche l'université « entrepreneuriale (10) » du modèle de l'entreprise privée

(9) Burton Clark, *The Higher Education System : Academic Organization in Cross-National Perspective,* Berkeley, University of California Press, 1983.

(10) On parle ici, bien entendu, des universités, publiques ou privées, et non pas des entreprises commerciales vendant des prestations d'enseignement tertiaire, même quand elles s'attribuent le titre d'université.

est la quête de ressources, assortie de l'emploi le plus efficace de celles-ci, pour poursuivre sa raison sociale. Cette quête revêt différentes formes, dont les universités américaines illustrent bien le registre : paiement par l'usager (droits de scolarité), contrats de recherche, vente de services (formation continue, campus d'été), appel aux donations, en particulier d'anciens étudiants ([11]). Mais c'est encore dans l'exercice de la liberté de gestion que s'exprime le mieux la démarche « managériale » des universités : rationalisation des coûts, définition de l'offre (cursus, programmes, diplômes...) en fonction de la demande des étudiants, choix des spécialisations par l'université, contrôle de la qualité des enseignements dispensés (évaluation par les étudiants...), liberté de recrutement des personnels enseignants, liberté des choix d'investissement, bref, tout ce qui finit par forger, derrière un subtil dosage de direction personnalisée et de collégialité des choix stratégiques, l'identité d'une institution.

Les politiques publiques

Le rapport de l'État à l'université se décline en une palette de formes différentes, qui vont de la fonction d'ordonnateur direct d'un service public financé pour l'essentiel sur fonds publics à celle de partie prenante, parmi d'autres, d'une activité sociale parmi d'autres, en passant par la position d'arbitre des conditions dans lesquelles ce service est rendu. Car, même dans les systèmes politiques les plus libéraux, l'enseignement supérieur demeure une fonction qui, touchant à l'intérêt national et au bien-être général, intéresse au premier chef l'État. Ce qui diffère dans ces modèles est le mode d'administration, et l'enseignement supérieur est un des domaines où les théoriciens de la « troisième voie » ont tenté de redéfinir l'action de l'État dans une articulation plus efficace avec le marché et la société civile, à une époque où les ressources de l'État-providence ont atteint leurs limites.

C'est ainsi qu'ont été mis au point des instruments, peu efficaces au demeurant, d'évaluation, ou encore qu'ont été créés, malgré la difficulté de l'exercice, des indicateurs de performance qui déterminent en partie, aux États-Unis et au Canada, le niveau du financement public. Le « pilotage » de l'enseignement supérieur par la recherche est un autre instrument, du moins dans les pays où les universités jouent un rôle clef à cet égard. Il ne s'agit pas seulement, cependant, de distribuer des contrats publics de recherche, mais aussi de créer les conditions propices à la recherche privée sur les campus : c'est dans cet esprit que le Congrès a voté en 1980 la loi dite Bayh-Dole, qui autorise les universités américaines à breveter leurs découvertes et à en tirer des revenus dans le cadre de sociétés commerciales créées à cette fin. Un dispositif comparable, quoique de portée moindre, est entré en vigueur en France en 1999.

Les gestes les plus décisifs des États sont cependant ceux par lesquels ils ouvrent les vannes du financement privé de l'enseignement supérieur, corollaire de leur réticence croissante à relever le financement public de celui-ci. Cette évolution est très avancée dans des pays comme la Corée, le Japon ou, bien sûr, les États-Unis, où la part d'origine privée atteignait en 2000 des taux records, de 77, 55 et 66 % respectivement. En revanche, dans les autres pays avancés, européens notamment, qui relèvent d'un modèle différent, le taux moyen est de 11,6 %. Mais la dynamique pointe vers un recours accru à ce type de financement : alors que les dépenses publiques d'enseignement supérieur des Quinze n'ont augmenté, en volume, que de 19 % entre 1995 et 1999, l'accroissement est de 70 % pour les dépenses privées (*cf. infra*). En Angleterre, le gouvernement travailliste a relevé en janvier 2004, à l'issue d'un très vif débat politique, de 1 125 £ à 3 000 £ par an le montant maximal des droits de scolarité, en l'assortissant, pour en neutraliser les effets de sélection sociale, d'un mécanisme de prêts remboursables après l'entrée dans la vie active, à partir d'un certain seuil de revenus. Les Pays-Bas, l'Italie, l'Espagne autorisent des droits de scolarité, moins élevés, certes, mais qui ne sont pas fixés à un niveau symbolique ([12]). Au

(11) Moyennant quoi les universités les plus prestigieuses, comme Harvard ou Princeton, affichent des budgets de 2 400 et 900 millions de $, respectivement, pour 19 500 et 6 600 étudiants, à comparer au budget de Sciences Po (70 millions d'euros pour 6 000 étudiants).

(12) De 2 à 3 000 euros par année en Italie, 1 445 euros aux Pays-Bas. En Espagne, les universités catholiques et privées sont libres de fixer leurs droits, les droits dans les univesrités publiques varient grandement, mais sont de l'ordre de quelques centaines d'euros. En France, les écoles d'ingénieurs pratiquent des droits de 3 à 5 000 euros et les écoles de commerce de 5 à 6 000 euros. À compter de la rentrée 2004, Sciences Po appliquera des droits à hauteur de 4 000 euros au maximum.

Japon, où pourtant la contribution des étudiants est déjà importante, le gouvernement laisse aux universités publiques, depuis avril 2004, la liberté totale de fixer le niveau des droits. Et en Allemagne, le débat est intense sur la réforme de l'université : si l'opposition reste forte à l'instauration de droits de scolarité, une partie de la classe politique considère que le *statu quo* n'est plus tenable.

En dehors de l'UNESCO, le FMI, la Banque mondiale, l'OCDE et l'OMC ont tour à tour investi ce domaine longtemps resté hors de leurs champs de préoccupations. Même au sein de l'Union européenne, l'enseignement supérieur a longtemps été exclu du champ de l'intégration, malgré de louables efforts pour promouvoir la mobilité des étudiants (programmes Socrate-Erasmus) ou la reconnaissance mutuelle des diplômes. C'est à partir de ce dernier domaine que s'est véritablement amorcé un mouvement vers l'intégration, avec la Convention de Lisbonne (1997), la « déclaration de la Sorbonne » (1998), puis, en 1999, le « processus de Bologne », qui réunissait 29 États de la « grande Europe » derrière l'objectif de créer à l'horizon 2010 une « zone européenne d'enseignement supérieur », autour de deux principes d'harmonisation : la division du cursus en deux cycles – « sous-gradué » délivrant une licence en trois ans, « gradué », délivrant un *master* en deux ans, puis un doctorat en trois années supplémentaires – et un mécanisme de convertibilité intra-européenne des crédits universitaires (ECTS). Les préconisations produites dans ce cadre diffusent lentement dans la mosaïque universitaire européenne, tout en évitant de porter sur les sujets sensibles comme les questions des droits de scolarité ou des rapports avec le secteur privé.

L'OMC a commencé à s'intéresser à l'enseignement supérieur en 1995, lorsque l'attention s'est portée sur les services – parmi lesquels les services éducatifs. Le projet d'Accord général sur le commerce des services (AGCS) exclut de son champ « tout service fourni dans l'exercice du pouvoir gouvernemental », c'est-à-dire tout service public, mais c'est sur la délimitation de ce périmètre que s'est développée la controverse : s'il existe un certain consensus pour considérer que l'enseignement primaire et secondaire relève bien de cette définition, tel n'est pas le cas pour l'enseignement supérieur. Une trentaine des 144 membres de l'organisation veulent abaisser les obstacles au commerce des prestations d'éducation et de formation et, parmi eux, des pays comme les États-Unis, l'Australie, le Japon mentionnent explicitement l'enseignement supérieur. Les enjeux économiques associés au principal mode de « consommation », le séjour à l'étranger, sont considérables, avec un « marché » total de 30 milliards de dollars, soit 3 % du total des exportations mondiales de services. Pour l'Australie, ce poste représentait en 2000 2,2 milliards de dollars, soit près de 12 % des exportations de services du pays – un doublement en l'espace de dix ans. Avec 12 milliards de dollars en 2003, l'accueil d'étudiants étrangers dans les universités américaines constitue le cinquième poste d'exportation de services. Les discussions seront ardues tant sont fortes les oppositions, émanant des syndicats d'enseignants aussi bien que d'étudiants, en particulier de la mouvance antimondialisation. Mais l'existence même de ce débat confirme, si besoin est, que l'enseignement supérieur est pleinement dans le champ de la mondialisation.

Pour l'OCDE également, l'éducation, facteur décisif, avec la recherche, de l'« économie de la connaissance », est au cœur de la croissance. L'organisation est à l'origine d'un nombre respectable d'études sur les incidences économiques de l'éducation, sur les coûts et les performances des systèmes éducatifs, ainsi que la définition des « bonnes pratiques ». En janvier 2004, une telle étude est ainsi opportunément venue épauler les efforts laborieux de Tony Blair pour arracher l'assentiment de la Chambre des communes à un projet de loi relevant le plafond des droits d'inscription applicables par les universités.

La Banque mondiale a pour sa part choisi de s'impliquer dans ce domaine en combinant crédits et expertise technique. Entre 1992 et 1998, près d'un demi-milliard de dollars de prêts ont été accordés chaque année à une trentaine de pays : le Mexique, la Chine et l'Indonésie sont parmi les principaux bénéficiaires, mais on trouve également des pays développés, comme la Corée du Sud ou la Hongrie.

Quant à l'UNESCO, elle professe une approche surtout culturelle et politique. Dans une « déclaration mondiale sur l'enseignement supérieur pour le XXIe siècle », adoptée en 1998, ses membres assignent à celui-ci la mission

de « contribuer au développement durable et à l'amélioration de la société dans son ensemble ». Mais c'est dans des références obliques à « la formation professionnelle » et au « renforcement de la coopération avec le monde du travail » qu'il faut aller chercher la mention de cette fonction essentielle qu'est la préparation des étudiants à l'accès à un marché de l'emploi hautement qualifié.

Convergence et isomorphisme

Au-delà de la rhétorique sur l'enseignement supérieur, la réalité de son évolution obéit à une logique propre et dessine un paysage en pleine mutation, hybride de plusieurs traditions :

– l'une, ancienne, quelquefois appelée « idéaliste » : l'archétype en est l'université de Berlin, fondée en 1809 par Wilhelm von Humboldt, véritable cathédrale du savoir, fondée sur la liberté académique – incarnée par les chaires – et l'autonomie institutionnelle. Espace de fusion fécond entre enseignement et recherche scientifique, ce modèle constitue aussi le lieu de préservation, voire d'exaltation, du patrimoine culturel. L'université humboldtienne a inspiré les États-nations en formation – en Europe continentale, mais aussi aux États-Unis et au Japon, où le modèle a été largement repris et adapté;

– l'autre, plus récente, est la tradition dite « fonctionnaliste » qui considère l'université comme un sous-ensemble de la « communauté », répondant aux besoins de celle-ci et épousant constamment les changements constatés de ces besoins. Ce modèle définit une attitude plus utilitariste des établissements, et aussi une posture en retrait de l'État, qui se borne à assurer un environnement favorable ou à stimuler, par exemple, les universités par le financement de programmes de recherche;

– entre ces deux traditions, empruntant à l'une et à l'autre, mais s'en distinguant par le rôle de l'État, on trouve la notion d'université « agence publique », composante d'un service public national voué à mettre en œuvre les politiques publiques : formation des cadres de l'État et de l'économie, mobilité sociale, contribution à l'identité et à la culture nationales, recherche, etc. C'est de ce modèle que relèvent le plus le système d'enseignement supérieur français ou les systèmes scandinaves.

Si des éléments de la tradition humboldtienne persistent dans nombre de systèmes universitaires nationaux, si la fonction d'agence publique reste fermement ancrée dans bien des pays, le centre de gravité du paysage universitaire s'est, dans le monde anglo-saxon du moins, nettement déplacé vers le modèle « fonctionnaliste ». Un modèle d'université productrice de services d'enseignement supérieur et de recherche, imprégnée de notions d'efficacité, de qualité, de gestion par objectifs, de performance et de développement. Un modèle de moins en moins tributaire des fonds publics et faisant appel de plus en plus au financement privé, qu'il provienne des étudiants ou des entreprises. Ce type d'établissement est plus prompt à répondre, dans la définition de son offre éducative, des cursus proposés et des priorités de recherche, aux besoins nouveaux perçus dans la société civile et l'économie. De moins en moins protégé par l'État et ses frontières, il est toujours davantage exposé à la compétition, tant interne que mondiale, avec d'autres institutions et en accepte sans barguigner la légitimité.

Cette évolution confirme l'analyse faite par un groupe de sociologues de l'université Stanford, fondateurs de l'école dite « néo-institutionnaliste », qui ont cherché à expliquer la diffusion à travers le monde des grands modes d'organisation de la société et du corps politique ainsi que des concepts associés à l'idée occidentale de la modernité, qu'il s'agisse de l'État-nation, de l'enseignement de masse ou de l'enseignement supérieur. Ces auteurs ont démontré la convergence, à l'échelle mondiale, des modèles d'organisation de l'enseignement par la formation d'une « idéologie éducationnelle », à base de valeurs, de principes, qui sont ensuite repris et absorbés par toutes les parties prenantes de cette fonction – responsables politiques et administratifs, enseignants, société civile... Ils en ont également explicité les mécanismes, à base de processus où l'on voit intervenir de nombreux acteurs, et en particulier les organisations intergouvernementales les plus actives – la Commission européenne, l'OCDE, la Banque mondiale... – mais aussi des ONG influentes et bien outillées ([13]), qui multiplient notes,

(13) Comme *World Association for Educational Research, European Educational Research Association, World Council of Comparative Education Societies, International Academy of Education*, ou encore l'Association internationale des universités.

études, rapports discutés dans force colloques, séminaires et conférences.

Sans doute cette convergence – ou « isomorphisme » dans le lexique des sociologues – n'est-elle ni univoque ni uniforme selon les pays ou les institutions, mais ce constat s'applique à chaque photographie instantanée du paysage et non à sa dynamique. Il est vrai qu'une forte résistance se manifeste dans de nombreux pays – y compris aux États-Unis, pourtant pionniers de cette évolution – vis-à-vis de ce qui est perçu comme une dérive vers la « marchandisation » de l'enseignement. Une dérive qui se heurte à des objections d'ordre philosophique et politique émises par ceux qui considèrent l'école et l'université comme un instrument d'émancipation, de progrès, d'accès à la culture et de formation de citoyens éclairés, récusant avec force une « école néo-libérale qui considère l'éducation comme un bien essentiellement privé et dont la valeur est avant tout économique ([14]) ». Cette réserve se retrouve dans l'offensive contre l'inclusion de l'enseignement supérieur dans le champ de l'AGCS, dans les rappels récurrents, faits par les parties au « processus de Bologne », que l'enseignement supérieur est un « bien public » ainsi que dans des prises de position plus véhémentes émanant des altermondialistes, de certains syndicats d'étudiants, etc. Mais la critique des risques de la mondialisation trouve aussi un écho dans des travaux scientifiques ([15]).

Pendant que les uns et les autres échangent leurs arguments, cependant, les processus de convergence se poursuivent inexorablement. On se souvient de la prolifération dans le monde des écoles de commerce, calquées jusque dans leurs méthodes sur les *business schools* américaines. Plus récente, l'harmonisation européenne des cycles d'études selon le schéma « sous-gradué »/« gradué » ressemble de près à la division pratiquée dans les universités américaines entre les niveaux *undergraduate* et *graduate*, jusqu'à reprendre tel quel, y compris en France, l'appellation de *master* pour nommer le premier niveau du cycle « gradué ».

L'autonomie

Mais c'est surtout dans le sens de l'autonomie que porte la dynamique, dans tous les domaines d'action de l'institution universitaire :

1) la définition des cursus et le contenu des diplômes. C'est déjà la cas pour les universités nord-américaines, privées, bien sûr, mais aussi publiques, libres de proposer de nouveaux enseignements en fonction des évolutions perçues sur le marché du travail, mais aussi, de façon plus désintéressée, auprès des étudiants ([16]) ;

2) le choix des étudiants : c'est là une différence fondamentale avec l'entreprise, qui ne recherche qu'un client solvable. Dans l'enseignement supérieur, les étudiants ne sont pas seulement éduqués par les professeurs et les cours, mais aussi par leurs pairs. Dans ce processus, que les économistes appellent *customer-input technology*, l'étudiant est à la fois un consommateur et, par son interaction avec les autres étudiants, un élément du processus d'éducation et de socialisation. Ce raisonnement légitime les démarches des universités pour recruter les meilleurs étudiants, créer des formations homogènes, améliorer de la sorte leur offre pédagogique et, *in fine*, les « fidéliser » comme anciens élèves actifs et engagés dans leur « communauté ». Si les universités privées sont libres de pratiquer cette sélection, certaines institutions publiques sont astreintes à des règles qui limitent cette liberté, tandis que d'autres sont parvenues à s'en affranchir sous différents prétextes : *numerus clausus* dans les filières comme la médecine, grandes écoles et filières professionnelles en France. Mais on observe un mouvement vers une levée des règles restreignant le droit des universités de sélectionner leurs étudiants : c'est ainsi que le gouvernement néerlandais a autorisé il y a quelques années les universités à choisir 30 % des étudiants qu'elles admettent. En Allemagne, le système bureaucratique d'affectation centralisée des étudiants fait l'objet de vives critiques et le droit des institutions de choisir leurs étudiants figure au premier rang de leurs revendications.

3) la liberté financière, qui porte à la fois sur la provenance des ressources et leur emploi. S'agissant des ressources, le glissement est très net vers une plus grande autonomie, tant dans la perception de droits de scolarité que dans l'accès aux contrats de

(14) Ch. Laval, *L'école n'est pas..., op. cit.*, p. 7.

(15) Voir notamment Bill Readings, *The University in Ruins*, Cambridge, Harvard University Press, 1996.

(16) C'est ainsi que l'université Cornell a joué un rôle pionnier dans la création d'un *cursus* d'« études féminines ».

recherche. Le régime est différent selon le statut, privé ou public, des universités. Dans les premières, la liberté de fixation de ces droits est totale, rapprochant le plus celles-ci d'un vrai marché, mais ils ne couvrent pas, loin s'en faut, même s'ils sont élevés, les dépenses exposées pour l'enseignement. Dans les universités publiques, la part du financement qui incombe aux ménages varie grandement selon les pays, les institutions et les disciplines. Aux États-Unis, ce taux est de 35% et au Canada il est de 30%, avec une tendance à l'augmentation, qui s'observe également, on l'a vu, en Europe et au Japon. L'autre source majeure de revenus est la recherche, générant un apport significatif dans les pays qui, comme les États-Unis, consentent un effort important de recherche publique et le confient pour une bonne part aux universités. Mais c'est dans la relation avec l'industrie que s'est développée la croissance la plus spectaculaire, soit sous la forme de contrats conclus avec des entreprises, soit sous la forme d'entreprises « incubées » par l'université autour d'une invention ou d'un brevet et qui ensuite prennent leur envol *(spin off)*, générant des revenus pour celle-ci. S'y ajoute un certain nombre d'autres types de revenus, comme les prestations de service à titre onéreux et les libéralités, ressource très importante aux États-Unis, où les universités ont reçu quelque 24 milliards de dollars en 2002 ([17]).

Au total, on observe une tendance, très différente selon les pays, à une croissance des ressources privées de l'enseignement supérieur nettement plus forte que celle du financement public.

(17) Cf. *www.aafrc.org/bytypeof.html.*

Tableau 1 : Évolution des dépenses d'enseignement tertiaire dans dix pays de l'UE en fonction de l'origine (1995-1999)

	total dépenses *	dépenses publiques *	dépenses privées *	part du financement. privé 1999 (en %)
Allemagne	104	102	119	8,2
Danemark	104	102	406	2,4
Espagne	124	123	125	23,1
France	108	110	99	12,0
Grande-Bretagne	101	100	103	27,7
Irlande	151	160	134	20,8
Italie	116	112	133	16,4
Pays-Bas	119	105	229	20,2
Portugal	132	127	265	7,5
Suède	116	108	206	11,9
Moyenne UE	**120**	**119**	**170**	**11,6**

Source : Commission européenne (DG Recherche), *Third European Report on S & T Indicators*, 2003, p. 219-220.
* L'indice 100 correspond au montant exprimé en euros PPA en 1995.

S'agissant de la dépense, elle obéit à des règles d'autant plus restrictives que la part du financement public est plus élevée. La pratique de dotations globalisées est certes largement répandue pour les établissements publics, mais nombre d'interdits continuent de peser sur leur gestion, en particulier sur l'étalement dans le temps de la dépense – investissement pluriannuel, droit de faire des réserves ou de contracter des emprunts... Ce sont là des libertés dont jouissent les universités privées, et qui se diffusent par contagion, dans les situations de concurrence, aux universités publiques. Mais c'est dans la gestion des ressources humaines, principal poste de dépense de toute institution d'enseignement supérieur, que réside sa véritable liberté d'action. La situation est là aussi très diversifiée, allant de la liberté quasi totale d'embauche et de fixation du salaire à des formules de statuts nationaux sur le modèle français, dépourvus de souplesse dans le recru-

tement et la rémunération. Lorsqu'elle est combinée à une « puissance de feu » financière, la liberté de gestion des ressources humaines définit ce « marché » hautement compétitif sur lequel les grandes universités du monde se disputent les meilleures têtes. « Quand un poste est libre, tout département de Harvard est tenu de se demander qui, dans le monde entier, est le plus adapté à ce poste [...] si c'est un étranger à l'université, il sera invité à faire acte de candidature », explique ainsi un des anciens doyens de l'université, ajoutant que « les meilleurs enseignants attirent les étudiants les plus brillants, produisent les recherches de la plus haute qualité, attirent le plus de crédits extérieurs ([18]) ».

Le retard européen

C'est à partir de ces prémisses que s'est dessiné le paysage contemporain de l'enseignement supérieur : plusieurs milliers d'institutions, dont une petite proportion se détache dans le peloton de tête des universités de classe mondiale. Elles cumulent excellence académique, prééminence dans la recherche, rayonnement dans les publications scientifiques, se distinguant par leur notoriété, leur prestige, l'attrait qu'elles exercent sur les étudiants. Selon les critères retenus, le nombre compris dans ce périmètre varie entre moins de 100 et plusieurs centaines. Jusqu'à présent, sauf pour les écoles de commerce, les classements étaient purement nationaux, comparant des entités relativement comparables à l'aide de critères traditionnellement contestés – en particulier par les établissements s'estimant mal classés. Début 2004, un groupe de chercheurs de l'Université Jiao Tong de Changhaï a publié le premier classement mondial des universités, en examinant quelque 2 000 établissements selon un petit nombre de critères liés à la recherche et à la publication. Malgré les limitations inhérentes à tout exercice de classement, surtout lorsqu'il s'agit d'entités aussi diverses que des universités ([19]), cette étude présente le mérite d'être une première tentative d'évaluation mondiale des universités. C'est sans surprise qu'on y apprend que derrière Harvard et Stanford, qui caracolent en tête du classement, celui-ci est dominé par les universités américaines, qui fournissent 8 des 10 premiers établissements, 25 des 40 suivants et forment au total 55 des 100 premiers. Les universités de langue anglaise raflent 19 des 20 premières places, 24 des 30 suivantes et occupent 73 des 100 premières places. A l'exception de Cambridge (5e) et Oxford (9e), les universités européennes font plutôt pâle figure, ne totalisant que 10 des 50 premières places (dont la moitié de Britanniques) et 20 des 50 suivantes. Deux universités françaises seulement figurent dans le peloton de tête des 100 premières : Paris-VI (65e) et Paris XI (72e). Sans doute ces résultats s'expliquent-ils en partie par une plus grande aisance, lorsqu'il s'agit de publier dans des revues scientifiques, d'auteurs liés à des universités de langue anglaise, ou encore par le désavantage éprouvé par les universités de pays qui, comme la France, déploient largement leur effort de recherche en dehors des structures universitaires. Mais ces constats ne suffisent pas à disqualifier une démarche comparative qui confirme ce qu'on pressentait : dans le peloton de tête des « universités de classe mondiale », les universités européennes sont loin d'occuper la place qui est celle de l'Europe dans l'économie mondiale.

Économie et enseignement supérieur

Les économistes ont décrit et analysé la corrélation, empiriquement évidente, entre l'éducation et la croissance. C'est ainsi qu'a vu le jour la théorie du capital humain, qui explique le choix de chaque individu de s'engager dans l'enseignement supérieur par le gain marginal en revenu futur, net du coût de chaque année d'études. Mais ce raisonnement ignore les externalités générées dans le processus éducatif, mieux prises en compte par une approche macro-économique : dans le sillage du modèle de croissance de Solow, l'école néo-classique a intégré le capital humain dans l'explication de la croissance, au même titre que le capital physique. D'autres économistes ont cherché à en expliciter les formes, formulant la théorie dite de la « croissance endogène », qui met en évidence le rôle décisif de l'enseignement aussi bien pour les pays qui se situent, dans

(18) Henry Rosovsky, *Harvard, mode d'emploi*, Odile Jacob, 1993, p. 224.

(19) Parmi les critères retenus figurent le nombre de titulaires de prix Nobel scientifiques ainsi que le nombre d'articles publiés dans les revues *Nature* et *Science*, mais pas, par exemple, les titulaires d'une médaille Fields. De l'aveu même des auteurs, les choix de critères désavantagent les établissements qui font autorité dans les domaines des sciences sociales ou humaines. Texte de l'étude sur *http://europa.eu.int/comm/research/headlines/news/article_03_12_31_en.html*.

chaque domaine, à la « frontière technologique » que pour les pays en retrait de cette frontière. Dans cette même veine, l'économiste français Philippe Aghion a montré que les politiques structurelles d'un pays – comme les politiques d'éducation ou de recherche – ont des incidences différentes selon la distance qui sépare celui-ci de la frontière technologique : « plus un pays s'approche de la frontière technologique, plus l'investissement dans l'enseignement supérieur est rentable en termes de croissance de la productivité ». À l'inverse, plus un pays est éloigné de cette frontière, plus il a intérêt à tabler sur des processus d'imitation, plus rentables et pour lesquels l'investissement dans l'enseignement secondaire est plus utile que dans l'enseignement supérieur ([20]).

Tous ces travaux convergent pour souligner le rôle cardinal de la production et de la diffusion du savoir dans la croissance des pays développés : dans l'économie de la connaissance », le besoin d'une intégration de plus en plus rapide des connaissances dans le système productif exige une articulation efficace entre la R & D et la diffusion du savoir, entre les trois sommets de ce « triangle magique de la croissance » – l'industrie, l'université et la recherche – illustrée par le succès de ce modèle dans la *Silicon Valley*. Moyennant quoi le niveau et la qualité de son enseignement supérieur sont des critères décisifs de la capacité d'un pays à se maintenir sur la frontière technologique ou à proximité de celle-ci.

(20) Philippe Aghion, Elie Cohen, *Éducation et croissance*, rapport du Conseil d'analyse économique, p. 20.

Tableau 2 : Dépenses d'investissement dans l'enseignement supérieur et la R & D. Répartition par source de financement (en % du PIB)

	Enseignement tertiaire 2000			R & D 2000 ou 2001			Total ens. tert. + R & D
Origine	public	privé	total	public	privé & divers	total	
Allemagne	1,0	0,1	1,1	0,8	1,7	2,5	3,6
Danemark	1,5	0,1	1,6	0,7	1,4	2,2	3,8
Espagne	0,9	0,3	1,2	0,4	0,6	1,0	2,2
Finlande	1,7	0,0	1,7	0,9	2,5	3,4	**5,1**
France	1,0	0,1	1,1	0,8	1,3	2,2	3,3
Grande-Bretagne	0,7	0,3	1,0	0,6	1,2	1,9	2,9
Irlande	1,2	0,3	1,5	0,3	0,9	1,2	2,7
Italie	0,7	0,1	0,9	0,5	0,5	1,1	1,9
Pays-Bas	1,0	0,2	1,2	0,7	1,3	2,0	3,2
Portugal	1,0	0,1	1,1	0,5	0,3	0,8	1,9
Suède	1,5	0,2	1,7	0,9	3,4	4,3	**6,0**
Moyenne UE	**1,15**	**0,15**	**1,3**	**0,65**	**1,25**	**1,9**	**3,2**
Australie	0,8	0,7	1,6	0,7	0,8	1,5	3,1
Canada	1,6	1,0	2,6	0,6	1,3	1,9	**4,5**
Corée	0,6	1,9	2,6	0,8	2,2	3,0	**5,6**
États-Unis	0,9	1,8	2,7	0,8	1,9	2,8	**5,5**
Japon	0,5	0,6	1,1	0,6	2,4	3,1	**4,2**
Suisse	1,2	n.d.	1,2	0,6	2,0	2,6	3,8
Moyenne OCDE	**0,9**	**0,9**	**1,7**	**0,7**	**1,6**	**2,3**	**4,0**

Source : OCDE (STI, Tableau de bord 2003, Regards sur l'éducation) et Commission européenne (DG Recherche), *Third...*, rapp. cité, p. 48, 53 et 64.

La part des dépenses d'enseignement supérieur, de recherche et de développement dans le PIB donne la mesure de cet investissement dans l'économie de la connaissance. On observe qu'un peloton de tête se détache, de pays qui ont fait le choix soit de consentir un important effort de financement public, comme les Scandinaves, soit, comme les États-Unis ou le Japon, de laisser les institutions d'enseignement supérieur ou de recherche faire largement appel à des ressources privées. Pour rendre compte de la portée de cet investissement, les seuls niveaux de dépense sont cependant insuffisants et doivent être assortis d'indicateurs de performance, tels que les dépôts de brevets, les citations et les publications des chercheurs. Si sur le dernier critère, celui des publications, l'Europe surpasse les États-Unis, sur les deux premiers les Européens sont largement distancés par les Américains.

C'est dans cette insuffisance de l'effort européen d'enseignement supérieur et de R & D – et de son efficacité – que le groupe d'économistes réunis autour d'André Sapir voit une des raisons majeures de l'atonie de la croissance européenne, de sa tendance à la baisse au cours des dernières décennies et de la stagnation, depuis le début des années 80, du PIB moyen par habitant de l'UE à 70 % environ des niveaux américains ([21]). Un tiers de cet écart s'explique par le différentiel de productivité, lui-même dû à une différence dans la capacité d'innovation. Les États européens, observe le « rapport Sapir », ont su, au cours des décennies d'après-guerre, rattraper les États-Unis par « accumulation et imitation », et ont construit leur appareil productif autour de ces stratégies (grandes entreprises très intégrées, quelquefois publiques, État-providence, accent mis sur l'enseignement primaire et secondaire, enseignement supérieur dissocié de la recherche, menée dans des grands laboratoires centraux). S'étant rapprochées de la frontière technologique, les économies européennes atteignent leurs limites : le moteur de la croissance est non plus l'imitation, mais l'« innovation à la frontière », pour laquelle elles sont mal outillées. Car l'innovation exige des entreprises et des marchés du travail plus flexibles, un accès plus aisé à des marchés financiers prêts à accepter davantage de risque, ainsi qu'un apport plus consistant en R & D et en enseignement supérieur. Ce sont là des mutations qui ne se sont pas encore produites, du moins à une échelle significative, en Europe, conduisant les auteurs du rapport à proposer d'« accélérer l'investissement dans la connaissance » en relevant de 1,4 % à 3 % du PIB les dépenses d'enseignement tertiaire et de 1,9 % à 3 % également le niveau des dépenses de R & D. Il ne faut cependant, ajoutent-ils, pas se borner à injecter davantage de fonds ou d'effectifs dans l'enseignement supérieur, mais réformer celui-ci en profondeur, en allant au-delà des processus européens en cours (mobilité accrue, systèmes d'équivalences...) pour créer les conditions de l'éclosion dans l'UE, au niveau gradué et post-gradué, d'« une douzaine d'universités de classe mondiale » capables de rivaliser avec les meilleures universités américaines. Ces conditions seraient des mécanismes comme l'évaluation des performances, la concurrence, les comparaisons internationales et une meilleure intégration de la recherche dans l'enseignement supérieur. Le « rapport Sapir » propose, pour ranimer la croissance en Europe, de créer un fonds alimenté à hauteur de 1 % du PIB de l'Union, soit environ 100 milliards d'euros – dont 7,5 % seraient alloués à l'enseignement supérieur et 25 % à la R & D.

Quelles conséquences pour la France ?

Rapport après rapport, ouvrage après ouvrage, tribune après tribune, les radiographies n'ont pas manqué, ces dernières années, de l'université française. Des ministres ont trébuché sur des tentatives de réforme du système universitaire. Un bruit de fond permanent est audible, écho d'un malaise diffus, qui s'élève de temps à autre dans les aiguës, comme à l'occasion du mouvement des chercheurs au printemps 2004. Quant aux propositions de réforme, elles sont partagées entre le souci de leurs auteurs de « ne pas jeter le bébé avec l'eau du bain » et de ménager la communauté universitaire et estudiantine ou, au contraire, la volonté d'administrer un électrochoc ([22]).

En 1998, la commission Attali constatait ainsi que le système d'enseignement supérieur fran-

(21) André Sapir, *An Agenda for a Growing Europe*, rapport d'un groupe d'experts indépendants au président de la Commission européenne, juillet 2003.

(22) Voir notamment Alain Renaut, *Que faire des universités ?*, Bayard, 2002 ; « Les universités à l'heure de la gouvernance », le numéro spécial de *Sciences de la société*, n° 58, février 2003, et le rapport « La gestion du système éducatif de la Cour des Comptes » (avril 2003).

çais était « devenu, avec le temps, confus, bureaucratique et inégalitaire » et proposait un détour par l'Europe pour intégrer l'université française dans « un modèle européen d'enseignement supérieur », dont la première pierre serait une harmonisation des cursus dans l'espace européen ([23]). Ce sera le schéma à trois étages (dit 3/5/8 ou LMD ([24])), une idée à la fois audacieuse et de bon sens ensuite reprise, on l'a vu, dans le « processus de Bologne » pour entrer peu à peu en vigueur. Dans une analyse méthodique de l'évolution du système universitaire français depuis deux siècles, la sociologue Christine Musselin souligne la résilience de ses « caractéristiques [...] telles qu'elles ont été formatées par l'Université impériale », mais aussi le potentiel de transformation qui y a été instillé par une réforme d'apparence anodine, la politique, introduite en 1988, de contrats quadriennaux de développement entre chaque université et l'administration centrale ([25]), contrepoint au discours alarmiste sur l'immobilisme supposé du système.

En 2003, deux observateurs nettement plus critiques, Jean-Hervé Lorenzi et Jean-Jacques Payan, dressaient un constat d'« inadaptation générale du système français d'enseignement supérieur aux besoins de la société et de l'économie ([26]) » : derrière son « universalisme de façade », l'enseignement supérieur français forme « un système archaïque dans ses principes, hypocrite dans sa gestion et inefficace dans sa stratégie ». Les deux auteurs dénoncent la perpétuation de la reproduction sociale par le jeu des filières d'élite *de facto* fréquentées par les classes aisées et brocardent l'aberration du refus de la sélection à l'entrée des universités ainsi que leur « hostilité foncière à toute idée même de concurrence ». Ils déplorent la dissociation entre l'université et la recherche, sa paupérisation, son éloignement de la vie économique, ainsi que les réflexes corporatistes et protectionnistes de la communauté universitaire. Et les auteurs de proposer une réforme plus profonde en abordant des points que le rapport Attali avait éludés, comme le libre choix par les universités de leurs étudiants, pratiqué dans la plupart des grands pays européens, ou une autonomie réelle des universités, qui leur permette d'assumer pleinement une démarche de concurrence. Autant de points qui touchent à des « vaches sacrées » comme la sélection à l'entrée du système universitaire, le monopole étatique de la collation des grades et titres ou encore les statuts de la fonction publique.

C'est en 2003, également, qu'une autre contribution de fond a été portée sur la place publique, avec le rapport « Éducation et croissance » du Conseil d'analyse économique ([27]). Quoique formulé en des termes plus mesurés, le diagnostic dressé par Philippe Aghion et Elie Cohen, est à peine moins accablant : disjonction entre l'université et la recherche, faiblesse et efficacité insuffisante de l'effort français d'enseignement supérieur, gâchis lié à l'absence de sélection, rigidité de la gestion des ressources humaines, inexistence de l'évaluation et faiblesse des incitations à l'excellence. Mais ils choisissent délibérément de renoncer à la réforme radicale, gage d'échec assuré, au profit d'une « réforme incrémentale » à base de maniement de leviers existants, comme le levier européen, ceux de la formation permanente et professionnelle, et des dispositifs d'autonomie actuels, mâtinés d'un droit à l'expérimentation. Les mesures les plus fortes comme la sélection à l'entrée du système universitaire, la rémunération au mérite, l'autonomie large des universités ou la fin de la quasi-gratuité des études sont en revanche écartées. Les auteurs préconisent également la création de deux agences de moyens, l'une pour soutenir la recherche, l'autre pour financer les restructurations, et dotées des moyens conséquents (0,5 % du PIB, soit près de 8 milliards d'euros), ainsi qu'un système d'évaluation des enseignants, des enseignements et des cursus.

Enfin, on assiste à l'apparition régulière, dans la presse, de brûlots stigmatisant tel ou tel aspect de la situation de l'enseignement supérieur – « L'université sacrifiée », « L'impasse académique française », « Notre université soviétique », « Don Quichotte en faculté » sont autant de titres accrocheurs qui ont ces derniers dix-huit mois fleuri dans les colonnes des quotidiens. Voire de cris d'alarme, comme ceux lancés par des prési-

(23) Jacques Attali, *Pour un modèle européen d'enseignement supérieur*, Stock, 1998.

(24) LMD : Licence (en 3 ans), Master (en 5 ans), Doctorat (en 8 ans).

(25) Christine Musselin, *La Longue Marche des universités françaises*, PUF, 2001. La Cour des comptes estime cependant que la contractualisation « reste [...], en pratique, d'une portée limitée » (rapp. cité, p. 270).

(26) Jean-Hervé Lorenzi, Jean-Jacques Payan, *L'Université maltraitée*, Plon, 2003.

(27) *www.cae.gouv.fr.*

dents d'universités comme Paris-XI ou Toulouse-III sous forme de fermeture de leurs locaux faute de pouvoir payer les factures de chauffage. Les syndicats, de leur côté, participent au dialogue de sourds en dénonçant imperturbablement le démontage du service public et la « marchandisation » de la formation et de la recherche.

Trois points sensibles

Au terme de cette exploration de l'université dans la mondialisation, un constat se dégage avec force : le mouvement de mondialisation, compris dans sa dimension de multiplication des échanges et de concurrence accrue entre universités, n'est pas près de s'arrêter. Sans même qu'il ait besoin d'être alimenté par une quelconque soumission de l'enseignement supérieur aux procédures de l'OMC. L'internationalisation a eu lieu avec vigueur alors que ce domaine ne relève pas de l'AGCS et on voit mal ce qui pourrait l'empêcher de se poursuivre. Le caractère immatériel de la « production » des universités rend en effet plus illusoire encore que dans le cas des biens toute velléité d'un État moderne de s'en protéger durablement. Mais il est également vain d'espérer y échapper par des constructions régionales défensives : l'espace européen d'enseignement supérieur ne prendra véritablement tout son sens que s'il amorce une dynamique qui permettra aux meilleures universités du continent de se hisser à un niveau d'excellence mondiale – ou d'y conforter leur position – et à un petit nombre d'établissements français d'y figurer. Ces gagnants raisonneront – à bon droit – en catégories mondiales bien plus qu'européennes. La compétition est la règle aujourd'hui. Elle le sera plus encore demain. À la différence, cependant, du système très darwinien dans lequel évoluent les entreprises, la sanction n'est pas la disparition, mais l'insignifiance.

En même temps, s'il y a convergence, dans ce champ de forces mondialisé, vers un modèle d'université moderne, réactive et bien articulée avec ses parties prenantes, il n'y a pas pour autant uniformité. Dans le peloton de tête des universités de classe mondiale, on trouve aussi bien des établissements publics que des universités privées. Les uns et les autres ont cependant en commun une caractéristique, la liberté d'action, si conforme à l'esprit originel de l'institution universitaire et que l'on serait tenté de qualifier d'autonomie si ce terme n'avait pas, dans son acception administrative française, un sens restrictif.

Cette liberté d'action revêt, dans le cas de la France, une portée singulière sur trois points sensibles :

1) la liberté, pour l'établissement, de choisir ses étudiants, quelle que soit du reste leur nationalité. Dans le lexique politique français, cette liberté porte le nom de sélection, un terme chargé de connotations négatives et qui correspond à un des tabous les plus paralysants de notre système politique, illustration supplémentaire d'une certaine « exception française ». « Seule la France fait exception parmi les pays de l'OCDE, notent Lorenzi et Payan, avec d'un côté un secteur, les universités, où toute idée de concurrence est prohibée, et de l'autre un second secteur fortement hiérarchisé [accessible par seul] concours ». Les effets pervers de ce système (sélection ultérieure par l'échec, dévaluation des diplômes, procédures détournées, « universités-parkings », étudiants fantômes...) ont été abondamment exposés par les auteurs mentionnés et on voit mal par quels avantages ils peuvent être justifiés. En revanche, la contribution à l'acte éducatif de l'interaction entre des étudiants de motivations et de niveaux à peu près homogènes est une considération de bon sens, que mettent en œuvre, en France, et sans que personne en conteste la légitimité, toutes les filières pratiquant d'ores et déjà le choix de leurs étudiants, qu'il s'agisse des classes préparatoires, des grandes écoles ou même des universités, où un étudiant sur quatre accède à une filière sélective ([28]);

2) la liberté, pour un établissement, de rechercher les ressources nécessaires à son fonctionnement, notamment sous la forme de droits de scolarité. Totale pour les établissements privés, cette liberté est encadrée strictement dans les universités publiques. En France, les droits demandés à l'étudiant sont d'un montant symbolique, sans rapport avec le coût de la prestation éducative. La question de leur relèvement à des niveaux plus significatifs relève indiscutablement du choix politique, mais elle n'a en soi rien d'illégitime. La pratique existe depuis des décennies dans nombre de grandes écoles – vers les-

(28) IUT, filières médicales, écoles d'ingénieurs rattachées à des universités, instituts universitaires professionnalisés, troisièmes cycles.

quelles s'orientent les meilleurs étudiants, bien plus que vers l'université, quasi gratuite – et vient d'être introduite à Sciences Po. L'enseignement supérieur étant assimilable à un bien semi-public, « appropriable » en partie par le bénéficiaire, son coût peut légitimement être réparti entre les trois agents qui en bénéficient, l'État, les employeurs et les étudiants, ces derniers à raison des avantages privés qu'ils retirent de l'enseignement supérieur. D'un point de vue moins théorique, l'introduction de droits de scolarité induit des comportements différents de la part des étudiants (durée des études, choix des formations) comme de la part des établissements (qualité de l'encadrement et de l'enseignement dispensé). Mais c'est l'effet sur l'équilibre financier des établissements et, *in fine*, de l'ensemble du système d'enseignement supérieur qui est certainement le facteur le plus décisif. La tendance est en Europe à l'introduction de droits de scolarité dans l'enseignement supérieur public ou à leur relèvement : l'Italie, l'Espagne, les Pays-Bas ont autorisé leurs universités à percevoir de tels droits, et le principal argument du gouvernement britannique dans le débat de janvier 2004 était l'incapacité du budget à financer un système d'enseignement supérieur à hauteur des ambitions de la Grande-Bretagne. La question se posera dans les mêmes termes dans tous les autres pays, du moins ceux qui consacrent entre 0,7 et 1,2% seulement de leur PIB au financement public de l'enseignement tertiaire (à l'exception, donc, des Scandinaves, où ce ratio est supérieur à 1,5%). Dans un contexte de résistance à toute augmentation significative des prélèvements obligatoires et en présence de préférences collectives qui tirent inexorablement les système de dépenses publiques vers le financement social du vieillissement des populations (retraites, santé...), il est illusoire d'escompter un relèvement substantiel du financement public de l'enseignement supérieur. La marge de manœuvre de 0,5% du PIB suggérée par Aghion et Cohen pour mener la « réforme incrémentale » de l'enseignement supérieur en France représenterait un accroissement de l'ordre de 67% du budget de celui-ci. Quant au rattrapage des États-Unis ou à l'objectif de 3% du PIB esquissé par le « rapport Sapir », il impliquerait que soient dégagés de 1,5 à 2% du PIB, soit de 24 à 32 milliards d'euros, soit un doublement voire un triplement des moyens budgétaires alloués à l'enseignement tertiaire! Même étalée sur une longue période, une telle perspective relève de l'utopie. Sauf à se résigner au *statu quo*, c'est un objectif plus modeste qu'il faut viser. Mais, compte tenu de l'état des finances publiques, le recours partiel au financement privé des études supérieures est sans doute inéluctable, même s'il ne peut être question d'imputer l'effort aux seuls étudiants et à leurs familles, pour lesquels la charge serait socialement insupportable (de 10 à 20 000 euros par an, en moyenne, par étudiant). Il faudrait du reste envisager, pour des raisons d'équité, un mécanisme de prêt sur le modèle britannique et de bourses accordées par les établissements eux-mêmes ;

3) la liberté, pour les établissements, de déterminer le contenu et la forme des enseignements et diplômes qu'ils délivrent ainsi que la combinaison appropriée de ressources humaines et financières nécessaires à leur mission. Il ne s'agit pas seulement de remettre en question le monopole étatique de la collation des grades et titres universitaires ainsi que le principe des diplômes nationaux ([29]), mais aussi de mettre fin à une autre « exception française », relevée par l'économiste Jean-Paul Fitoussi, qui observe que toutes les universités des grands pays industrialisés, « qu'elles soient publiques ou privées, ont une totale liberté de recrutement et, mis à part en Belgique, sont libres de déterminer le salaire des enseignants ». Au-delà de la question de l'aménagement des statuts nationaux, qui est ainsi posée, il s'agit de revoir de fond en comble le mode de gouvernance des universités, c'est-à-dire leurs structures de direction (composition des conseils, mode de désignation et pouvoirs du président), la liberté des actes de gestion (garantie d'une dotation globalisée raisonnablement libre d'emploi, procédures comptables modernes, liberté des choix d'investissement, droit de créer des fonds de réserve et de recourir à l'emprunt, droit de

(29) La Cour des comptes décrit ainsi (p. 258 et 304) les conditions dans lesquelles s'effectue l'habilitation : « Plus de 2 000 dossiers sont présentés chaque année (2 800 en 2001), dont l'examen ne peut qu'exceptionnellement être approfondi [...] la procédure ne comporte aucune vérification de données. Elle ne repose sur aucune politique traduite en critères explicites en dehors des prescriptions réglementaires. Elle n'est complétée par aucun contrôle du respect des prescriptions ou des recommandations élaborées lors de l'habilitation. [...] l'habilitation a conduit à la multiplication souvent injustifiée des formations sans en garantir la qualité, contribuant ainsi à remettre en question le caractère national des diplômes dont elle devait pourtant être le garant [...]. Au total, la maîtrise du développement d'un ensemble dont il a la responsabilité échappe en grande partie à l'État. »

recevoir des libéralités bénéficiant du régime fiscal des dons), la liberté des partenariats (avec des entreprises notamment, qu'elles soient extérieures ou *spin off*), le choix des méthodes d'évaluation, internes ou externes, ainsi que, bien entendu, la liberté des grands choix stratégiques (arbitrages entre enseignement et recherche, formation des élites, spécialisation...).

Sélection, gratuité, centralisation, ce sont là autant de verrous spécifiquement français – du moins dans leur cumul – qui convergent vers un même résultat : l'absence d'une véritable concurrence, aussi bien sur le plan interne que, *a fortiori*, sur le plan international. Qu'on y ajoute la faiblesse de l'effort de notre pays en faveur de l'enseignement supérieur et de la recherche et on a là autant d'obstacles sérieux à une intégration de la France dans le mouvement de mondialisation de l'enseignement supérieur. Celui-ci se déploie inexorablement et il n'est du pouvoir d'aucun État, groupe d'États, organisation internationale ou coalition antimondialiste de l'interrompre. La rhétorique de dénonciation de la « marchandisation de l'enseignement supérieur » est au mieux un faux-fuyant pour faire l'économie d'une analyse dépassionnée, au pire un alibi pour justifier le *statu quo* et les rentes de situation.

La question qui se pose aujourd'hui à notre pays est pourtant cruellement simple : la France veut-elle être, au XXIe siècle, dans la course à l'excellence et à l'innovation? veut-elle faire fructifier les acquis de son rayonnement intellectuel et scientifique pendant le siècle écoulé? veut-elle accéder, sur certains segments tout au moins, à la « frontière technologique » et bénéficier des effets induits sur la croissance? veut-elle se doter, comme les pays les plus avancés, d'une main-d'œuvre hautement qualifiée pour occuper les créneaux à haute valeur ajoutée de l'économie mondiale, alors que se poursuit sans faiblir le mouvement de délocalisation des emplois industriels – et même de services – de faible et moyenne qualifications? Autant de questions graves, qui ne disparaîtront pas, cependant, à force de les éluder. Et qui ne se dissoudront pas dans le « détour européen » : tout au plus celui-ci peut-il offrir un aiguillon, mais l'effort incombe à chaque nation, dans un domaine où, à la différence d'autres politiques publiques, davantage contraintes par les disciplines communautaires, l'action de chaque État a, l'exemple des pays européens les plus performants le montre, un impact décisif.

Mais un tel choix signifie, dans le cas de la France, une redéfinition des priorités politiques et des méthodes de l'action publique. Cette redéfinition ne passe pas par une « réforme incrémentale » – du moins si on entend par là l'omission délibérée des points cruciaux, mais délicats, au profit de mesures inoffensives – mais par un *aggiornamento* plus profond du fonctionnement en ce domaine de l'État : personne ne met en cause la valeur de service public de l'enseignement supérieur, mais ce postulat ne saurait sans dommage être compris comme un mandat de gestion quasi directe, par l'État, de l'université. D'autres formes existent, moins archaïques, plus modernes, plus efficaces et qui ont fait leurs preuves, pour produire ce bien public qu'est l'enseignement supérieur. Leur adoption – ou plutôt leur adaptation aux spécificités françaises – est sans doute associée à un coût politique immédiat, mais celui-ci reste très inférieur au coût futur du *statu quo*. Il y a pourtant une réelle marge de manœuvre. Mondialisation n'est pas synonyme d'uniformisation, mais il est vain d'espérer emprunter des raccourcis ou pouvoir continuer de nager indéfiniment contre le courant.

PIERRE BUHLER